

今日における小地域福祉活動の目的・構成・機能

小 平 隆 雄

〈要 旨〉

今日の地域福祉推進においては、小地域における地域福祉活動をその基礎と考えるようになってきており、小地域福祉活動を活発に進め、一定の成果をあげている自治体も見られるようになってきた。しかし、小地域福祉活動というものの位置づけや内容は、社会や歴史的な状況で変化しているものであり、特に近年活発化、多様化している状況においては、イメージとしては理解できるものの、その意味合いを整理して理解しにくい状況にあると思われる。本稿では、今日いわれているような小地域活動の目的、構成、機能を明らかにすることを目的とする。

〈キーワード〉

小地域福祉活動、社会福祉協議会、福祉コミュニティ、地域福祉計画

I はじめに

筆者は、利用者本位な情報提供、すなわち利用者が自己決定にもとづいて納得したサービス選択ができるための情報提供のシステム構築を主な研究テーマとしている。この基本的な理論や実践例については「利用者本位なサービス情報提供の理論と実践事例—住民参加、総合相談窓口によるシステム構築¹」としてまとめている。そこでの結論は、利用者が納得してサービスを選択するためには、サービス事業者や行政等といった情報提供を行う側による一方的な広報活動だけでは実現が不可能であり、利用者が納得できる十分な自己決定を可能にするためには、個々の利用者が必要としている情報を求めに応じて提供できる双方向のコミュニケーション過程と、その多様な求めに応じられるだけの十分なサービス情報を収集していなければならない、ということであった。

その実践事例として取り上げた伊賀市社協の住民参加型プラットフォームシステムの取り組みでは、情報の収集に多様な主体による登録という住民参加の手法を取り入れ、総合相談窓口によってその情報を利用者の求めに応じて提供することを可能にしていた。

この総合相談窓口による利用者の求めに応じた情報提供とサービス・コーディネート

というシステムは、有効的で理想的な体制ではあるもののいくつか実現を困難にさせる課題があげられる。第一に、窓口において専門的な相談員の設置が必要であり、その早急な体制作り、量的・質的拡充は困難である。第二に、基礎的な情報提供は、依然として広報紙やインターネットに頼っている現状があり、それでは個別的な必要に応じた情報提供が十分に行えず、また地域の中に総合相談窓口があるにしても、そのこと自体が伝わらないことがある。加えていえば、専門的な相談までは必要としないような、日常的な生活上の困りごとといった場合には、わざわざ少し離れた窓口まで行くことは考えにくいといえる。

そこで、個別的に専門的な相談窓口やサービス・コーディネートを行うシステムを構築しつつ、また一般的・広範的な情報提供活動だけに頼らない、中間的な相談・情報提供の仕組みが求められると考えられる。そして、その仕組みとして、小地域福祉活動における日常的・対面的なコミュニケーションを通しての、緩やかな情報提供が有効なのではないかと考えた。

この発想のきっかけとなったのは、マス・コミュニケーション論における伝統的な理論である「コミュニケーションの2段の流れ」論である。これは、E・カッツとP・F・ラザーズフェルドがその著書『パーソナル・インフルエンス』において主張したことを端緒とする理論である。これを端的に説明すれば、「マスコミから発せられた情報はオピニオン・リーダーに流れ、次に、オピニオン・リーダーがその情報を受け手に伝える」というものである。すなわち、コミュニケーションの流れは1段階＝ワン・ステップではなく、実際は、2段階＝ツー・ステップで流れる。しかも、情報はオピニオン・リーダーの濾過作用によって修正・変更を受けることになる。そして、オピニオン・リーダーと一般の人びとの間には、日常的なコミュニケーション（パーソナル・コミュニケーション）がなされており、日常的場面や消費行動においては、パーソナル・コミュニケーションの影響力が大きくなるというものである。

カッツらの研究は投票行動を対象としていたこと、またマス・コミュニケーションの研究分野においてこの理論自体に批判的研究が進められていることから、この理論を福祉サービスにおける情報提供の議論と直に結びつけることに無理があることは承知しているが、住民同士のコミュニケーションが日常的な相談や情報提供に関して一定の効果があることは推測できる。

よって、小地域福祉活動における相談・情報提供の機能について考察を深めることを喫緊の研究テーマとして取り上げることになった。しかしながら、小地域福祉活動というものを調べるにつれ、「小地域福祉活動」というものが具体的事例によって説明されていることが多く、イメージとしての理解は可能なものの、その目的、構成、機能といったものが整理されていない状況にあるとわかってきた。

そこで、本論では、小地域福祉活動における相談・情報提供の機能を分析するという目標を念頭に置きつつも、その研究、ひいては利用者本位なサービス利用のための情報提供の研究の一環として、まずは今日における小地域福祉活動の目的、構成、機能を明らかにすることを目的として設定した。

Ⅱ 小地域福祉活動の位置づけの展開

1 「小地域福祉活動」の一般的な位置づけ

まず社会福祉や地域福祉の総論的な議論の中での「小地域福祉活動」の意味や意義について取り上げることにする。野口²は、今後の福祉サービス推進の方策の一つとして小地域福祉活動のネットワークづくりをあげ、「小地域での拠点を中心に、要援護者の早期発見システムづくりや、近隣やボランティアなどの援助活動の組織化など」がその活動であるとまとめている。また、「地域福祉や在宅福祉サービスが、コミュニティ（小地域）を抜きにしては実践できないことは自明」であり、そのコミュニティは「単にサービス利用圏としてみるのではなく、援助関係の結びつき、援助のネットワーク」としてとらえられると述べている。

このことから整理すると、「小地域」とは「コミュニティ」と同義的、あるいは類義的な位置づけにある概念であること、また、それはサービス提供－利用の単なる圏域設定という位置づけではなく、そこでの住民・援助者が活動の担い手となるべく、ネットワークを構築することが含まれているといえる。

小地域でのネットワークづくりという観点では、『現代社会福祉辞典』³に「小地域福祉活動」という項目はないが、「小地域ネットワーク活動」について説明がある。それによると、「小地域のエリアにおいて、近隣住民等の協力態勢により、ひとり暮らし高齢者をはじめとする要援護者に対して行う見守りなどの援助活動のことをいう」とあり、さらに「要援護者が地域で満足度の高い自立生活を営むには、フォーマルな制度・サービスだけでなく、身近な地域で住民が主体的に行うインフォーマルな支援も重要である。近年、特に後者の支援として、小地域福祉活動の一環として位置づけられる小地域ネットワーク活動が重視されてきている」と述べられている。このことから、小地域福祉活動にはフォーマルな制度・サービスとインフォーマルな支援の両者が含まれること、小地域ネットワーク活動は小地域福祉活動の一部であり、特にインフォーマルな支援を実現するために重要であるということがまず読み取れる。このほか、小地域ネットワーク活動の要点としては以下のことが述べられている。

- 社会福祉協議会が中心となって取り組んできた。
- 主な機能は、日々変化する要援護者の福祉ニーズの把握・発見である。

- ここでの小地域とは、おおむね小学校区や自治会・町内会等のエリアをさす場合が多い。
- 効果としては、孤独になりがちな要援護者の人間関係の回復や、ニーズの早期発見・早期対応等がある。

これらのことから小地域ネットワーク活動とは、地域福祉活動実践の中から、その必要に応じて取り組まれてきた小地域における関係づくりの取り組みであって、その内容は、具体的な活動によって説明されるものであるようだ。また、小地域福祉活動と小地域ネットワーク活動とは完全に一致する概念ではないが、小地域福祉活動が単に小地域を圏域とした援助体制のことをさすのではなく、地域の住民・団体がつながりをもちながら主体的に活動することが重要な要素であり、それなしでは小地域福祉活動は成立しえないものである。

今日いわれている小地域福祉活動の概要は上記の通りであるが、前述のようにその内容は具体的な活動によって説明されるものである。つまり、その内容や位置づけは社会や歴史的な状況で変わるものであるといえる。そのため、次節以降において、時代状況ごとに小地域福祉活動の位置づけを考察していくことにする。

2 社会福祉協議会創設時における小地域福祉活動

前節における『現代社会福祉辞典』の説明にもあるように、小地域福祉活動を中心に取り組んできたのは社会福祉協議会（以下、「社協」とする）である。社協創設の時点から論を始めることにする。

社協は、GHQ、厚生省の指導のもと、日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同僚援護会の再編統合として、1951(昭和26)年に中央社会福祉協議会という名称で設置され、同年都道府県にも設立されていった。同年に制定された社会福祉事業法において法制化されたのは、全国段階の社協と都道府県社協のみであったが、市町村段階の社協設置も推し進められていた。

社協創設時に理論的に依拠したものは、アメリカのコミュニティ・オーガニゼーション理論である。のちにマレー・G・ロスが著書としてまとめた『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則—』⁴によれば、コミュニティ・オーガニゼーション（以下、「CO」とする）を「共同社会がみずから、その必要性と目標を発見し、それらに順位をつけて分類する。そしてそれを達成する確信と意志を開発し、必要な資源を内部外部に求めて、実際行動を起こす。このようにして共同社会が団結協力して、実行する態度を養い育てる過程」と定義している。ロスは、COについて、単に一つの目的・行動を完成させることなく、地域社会が団結協力して実行する態度を養い育てる過程を重要視しており、そのためには形式的でない意見交換が必要だと述べている。特に「小地域」という言葉

を用いて説明をしていないが、地域住民の連帯感の醸成や社会福祉をとりまく力学や人間関係を改善していく、いわゆる「リレーションシップ・ゴール」の考え方に重きを置いており、その考えは地域ネットワーク活動を中核とする小地域福祉活動と共通するものであった。

このような目標を含めて創設された社協であったが、まずは全国・都道府県レベルでの設置が進められることになった。社協が創設された1951（昭和26）年の12月までに都道府県社協は100%結成されている。しかし、社協の組織を都道府県レベルにとどまらせることなく、1952（昭和27）年に厚生省社会局が「小地域社会福祉協議会組織の整備について」（社乙第77号通知）を発するなど、市町村社協組織づくりを促している。この背景には、CO理論をもって地域の福祉課題解決に取り組もうとした厚生省担当官（黒木利克）および中社協（現：全社協）首脳（牧賢一）の思惑があったという⁵。こうして1956（昭和31）年12月には94.7%の市、87.3%の町村において社協が設置されている。

その市町村社協に対しては、1956（昭和31）年に全社協に設置された地域組織推進委員会が、翌年「市区町村社協当面の活動方針」を発表しているが、その中で「当面の活動方針」として、「市区町村の区域が広大であって、地域住民の生活状態が小区域ごとに差がある場合には、各小区域ごとに地区社会福祉協議会、あるいはこれに準ずる福祉活動の推進組織を結成し、その小区域における住民の福祉増進をはかるとともに、市区町村社会福祉協議会において決定した全地域的福祉活動の実施を促進する様配慮することがのぞましい」として、市町村レベルよりも細分化した活動組織についての言及もあった。ただし、それは「区域が広大」である場合であって、当時においてはまず市町村レベルでの組織化、活動が主な方針であった。

その後、社協が中心となりつつ各種住民組織やさまざまな保健・福祉関係機関との連携が進められていったが、その活動目標があいまいであるなどの反省もあり、1962（昭和37）年、全社協は「社会福祉協議会基本要項」を定めるに至った。この中で小地域化に関しては、「市区町村社会福祉協議会は、その活動が地域住民の生活と直結するように学校通学区または旧町村程度の地域ごとに、その地域の社会福祉協議会またはこれに準ずる協議ならびに実践の組織を設け、もしくは既存の組織を活用し、社会福祉や保健衛生等に関する活動の推進をはかる」という記載があった。小地域化について「学校通学区」や「旧町村程度」という具体的な圏域が示されたのが特徴的である。また、「もっと小さな地域における組織についても考えておく必要がある。この問題も地域事情によって異なるが、このような地域には一般に住民の自治組織が普及しているので、原則としてはこれらの組織と協力し、またはこれを活用すべきである。このような組織がないか、またはあっても形式的な組織の場合には、住民の協議と実践のための組織づくりをすすめることがあろう」との説明もあり、町内会・自治会のような、より小地域の組織との協力、

その活用, 組織づくりが市町村社協の役割として位置づけられることになった。こうして, 社協が小地域福祉活動を実践していく下地がつくられることになったのである。

3 福祉コミュニティ論と小地域福祉活動の関係

ここでは社協における小地域化の歴史から一旦はずれ, 1970 (昭和 45) 年前後にわが国に広まってきた「コミュニティ」に関する理論と, 小地域福祉活動の関係性について論じることとする。コミュニティに関する多様な議論を本論において網羅することは困難であるから, 地域福祉やコミュニティに関する当時の代表的な論者であり, 多様なコミュニティに関する議論を整理した上で理論化している岡村重夫の論を中心に見ていくことにする。

1970 (昭和 45) 年前後わが国では, 農村部の過疎化, 都市部の過密化の進行などによる地域社会の変貌と, 高齢化社会の課題, そしてイギリスのシーボーム報告などによるコミュニティ・ケア思想の影響を受け, コミュニティ・ケアや地域福祉への期待が高まりつつある状況にあった。そのような中, 岡村は, 地域福祉の理論体系を提示する試論として, 1974 (昭和 49) 年に『地域福祉論』を著している。

岡村⁶は, 地域福祉概念を構成する内容として, (1) 地域組織化活動, (2) コミュニティ・ケア, (3) 予防的社会福祉の 3 要素をあげ, また「地域福祉の中核的な概念としてのコミュニティ・ケアを可能にするものはコミュニティであること, そしてそのコミュニティは, ある特定の地域範囲をそのまま意味するものではなくて, 一定のコミュニティ意識をもつ集団である」と述べている。この「コミュニティ」は, 地域主体的態度と普遍主義的人権意識をもった地域社会のことであり, その実現ための活動を「一般的地域組織化活動」と名づけている。しかし, 「地域福祉のための地域組織化活動は, このような一般的地域組織化活動だけでは不十分」であり, 地域福祉にとっては, 「もっと直接的な関連をもつようなコミュニティづくりが必要」だという。そのためには「福祉組織化活動」が必要であり, それによって形成される「地域コミュニティ」の下位コミュニティを「福祉コミュニティ」と呼んでいる。

福祉コミュニティは, 地域社会における社会福祉サービスの対象者や関係者, またそれと同じ立場にたつ共鳴者, 代弁者と, 社会福祉その他の生活関連制度に関係する機関・団体によって構成される。また, 一般的社会状況の中で, 社会的不利条件をもつ少数者の特殊条件に関心をもち, これらの人びとを中心として「同一性の感情」をもって結ばれるという性格をもつ。

その機能としては, (a) 対象者参加, (b) 情報活動, (c) 地域福祉計画の立案, (d) コミュニケーション, (e) 社会福祉サービスの新設・運営の 5 つをあげている。

(a) 対象者参加とは、社会福祉政策に対する住民参加を意味しており、社会福祉行政に対する「運動」、「交渉」、「参画」、「自治」の4類型で説明している。社会福祉行政への圧力団体的な機能を福祉コミュニティに含めていることが岡村による福祉コミュニティ論の特徴である。

(b) 情報活動とは、「社会福祉サービスの対象者の生活実態、とくにそのひとびとの真実の生活上の要求、また現行の社会福祉サービスの欠陥、すなわち住民の真実の生活上の要求に対して地域社会資源が対応していない事実、さらに近い将来において起こると予想される地域社会の福祉問題についての情報の収集と整理、およびそれらの情報の提供」である。この情報収集活動は、アンケートや統計的手法による「大数的観察」の結果だけでなく、小地域における住民集会や福祉サービスの対象者懇談会等の集団討議によって集約された生活要求の情報が重要であるという。収集した情報については、行政機関や立法機関への提供するという目的が第一に示されているが、福祉コミュニティ自身の手による地域福祉計画の立案のための資料となることも述べられている。

(c) 地域福祉計画の立案については、公的機関による社会福祉計画の立案に対して、地域住民の要求を反映させることを目的としている。やはりここでも、行政に対抗・批判するという機能を強調している。

(d) コミュニケーションとは、「コミュニティ構成員のあいだで、共通の価値観や共通理解の範囲をひろげてゆく過程」であって、「単に通信を送ったり、受けたりする機械的な過程を意味するものではない」としている。福祉コミュニティは、さまざまな要求や利害関係をもつ多数の集団と個人によって構成されており、共通の価値意識と相互理解を発展させてゆくためには、「福祉コミュニティ内部のコミュニケーションと、外部の一般地域社会や機能的コミュニティに対する対外的コミュニケーション活動を欠くことはできない」という。また、効果的なコミュニケーションのためには、大衆的な宣伝や説得ではなく、「情報の伝達者と受け手とのあいだに人間的な信頼関係の存在すること」、「単に一方的な伝達ではなくして相互的な討議の行われること」、「個人の自由な発言を保障するような雰囲気のあること」が望ましいとしている。

(e) 社会福祉サービスの新設・運営については、福祉コミュニティの住民参加機能によって公共団体に新しい社会福祉施設やサービスを開始させることを第一に示している。住民参加がすでに制度化されている場合に、福祉コミュニティによる公営サービ

スの自主管理ということも含めている。

以上のような岡村による福祉コミュニティ理論と今日の小地域福祉活動とを比較した場合に、いくつか相違点と共通点が見られる。

異なる点としては、まず、岡村のいう福祉コミュニティでは、行政に対する圧力団体的な性格が強く、今日の小地域福祉活動がフォーマルな制度・サービスを含み、公私協働による取り組みを重視している点から見ると、性格が大きく異なっているといえる。また、行政等の公共団体への要求という機能が強く、住民自身による活動実践という機能は低く位置づけられている。

第二に、福祉コミュニティの構成員を地域社会における福祉サービスの対象者や関係する集団・個人とだけ位置づけられており、その圏域といったことは示されていないことがあげられる。

今日の小地域福祉活動につながる点としては、第一に、小地域における住民集会等による情報収集活動を取り入れていることがあげられる。第二に、コミュニティ構成員におけるコミュニケーションを通して、共通の価値意識と相互理解を発展させることを目的としていること、またその条件・方法として、信頼関係の構築や双方向のコミュニケーションを位置づけていることである。

福祉コミュニティ論については、岡村の他にも、三浦文夫⁷による「要援護者を地域にとどめ、居宅での生活が継続できる体制、すなわち一定の地域に在宅福祉サービスの施設ネットワークが作られ、このサービスの推進にかかわりを持つ、行政、民間、住民の協働が成立する体制が作られること」というような、地域性や公私協働をその条件とする理論もあり、岡村による福祉コミュニティ論のみで比較分析することは適切ではないだろう。

また、「福祉コミュニティ」は目的概念としての性格が強く、「小地域福祉活動」は方法的概念としての性格を強く持つものであるから、そもそも単純に比較検討できるものではない。しかし、両者とも地域福祉の実現という大目標があり、そのための福祉コミュニティづくりの一環として小地域福祉活動が、また小地域福祉活動の目的の一つとして福祉コミュニティづくりがあるという関連性を持っているといえる。

4 在宅福祉サービスの推進と小地域福祉活動

社協における小地域福祉活動の歴史について戻ることにする。1970年代、都市化、工業化の一方で、過疎化、核家族化による地域社会や家族機能の弱体化が進み、かつ高齢化の進展により高齢者福祉問題が深刻化し始めていた。このような問題への対応としては、1971（昭和46）年に厚生省が「社会福祉施設緊急整備5カ年計画」を策定し、社

会福祉施設の整備充実政策を中心的に進めることになったが、在宅福祉サービスの充実強化についてもその必要が叫ばれていた。

全社協では、1975（昭和 50）年に「在宅福祉サービスのあり方に関する研究委員会」を設置し、そのまとめとして、1979（昭和 54）年に『在宅福祉サービスの戦略』⁸（以下、『戦略』とする）を刊行している。この『戦略』においては、在宅福祉サービスが地域福祉の重要な構成要素であることを位置づけ、特に社協が「在宅福祉サービスの供給システムにおける民間の中核として位置づけられ、直接サービス供給の相当部分を担当する役割においても期待されるものがある」と結論づけている。そして、この議論の中で、現在の小地域福祉活動につながる新しい「コミュニティ」概念に関する見解を 2 つの側面から示している。

① 利用圏、ニーズ充足のための圏域

第一の側面は、「施設、サービスの利用あるいは適用範域（利用圏）をコミュニティ」とする考え方である。「この利用圏はニーズの種類と性格により、数多く設定することができる。たとえば教育ニーズとの関連でいうと、通学圏という形で、小学校区、中学校区などが考えられるであろうし、あるいはまた医療的ニーズとのかかわりでいうと、いくつかの医療圏が想定されたりするのである。そしてこれらの諸ニーズのうち、日常的に充足を必要とする施設・サービスのある種の「かたまり」が狭義のコミュニティとする考え方が生ずる。日常生活圏域とか第一次生活圏などと称されるもの」がこれに当たると説明されている。

② コミュニティ意識

第二の側面については、マッキーバーのコミュニティ論でいうところの「コミュニティ意識」あるいは「コミュニティ感情」を取り上げ、これが「今日の産業社会的状況のもとにおいては、この種のコミュニティ意識・感情を期待することは困難になっている。したがって今日あらためてコミュニティの建設が企図されるとき、このコミュニティ意識の形成が意図的におこなわなければならないことになる」と述べている。そしてその建設のためには、「たとえば住民のニーズ充足のための施設・サービスの創設、運営あるいは利用などのあらゆるレベルにおいて、住民の自発性と主導性にもとづく協働行動がもとめられ、いわゆる参加が改めて重視されなければならない」としている。

日常的に充足を必要とする施設・サービスの「かたまり」を狭義のコミュニティとして位置づけており、「利用圏」という呼び名で「小地域」をニーズ充足に有効な圏域として設定している。さらに、そこにおいてはコミュニティ意識・感情といったものを形成

することが必要であり、そのためには住民の自発性と主導性にもとづく協働行動が求められるという。これまでも「社会福祉協議会基本要項」などにおいて、「学校通学区」等の圏域での組織設置や、町内会・自治会等と社協の連携というような、小地域活動に関する言及はあったが、ニーズ充足との関連で圏域設定について説明したこと、およびそこにおける住民の自発的活動を必要としたことが特徴的である。こうして、在宅福祉サービスの推進という議論の中で、小地域福祉活動という圏域設定の必要性和、そこにおける社協の役割が設定されることになった。

その後、在宅福祉サービスの担い手としての役割が位置づけられた市町村社協は、1983（昭和 58）年に法制化された。さらに、このような役割の変化、法制化という状況の変化を踏まえ、1992（平成 4）年に「新・社会福祉協議会基本要項」（以下、「新・要項」とする）が策定されている。

この「新・要項」では、「住民、当事者、社会福祉事業関係者等の組織化・支援」についての項目の一つとして、「住民の主体的な福祉活動の組織化・支援」があげられ、「市区町村社会福祉協議会は、小地域ごとに地区社会福祉協議会またはそれに代わる基盤組織を設置し、あるいは既存の住民組織と連携し、住民・当事者の主体的な福祉活動の支援を行う。あわせて、住民会員制度の設置・普及を図る」と説明されている。

小地域福祉活動の形態や役割や、その推進役としての社協の役割が明確化された。その後の展開としては、この具体的な実践と、そのための指針・方策の策定が進められることになる。

5 地域福祉計画と小地域福祉活動

本節では、2000（平成 12）年の社会福祉法成立以後における小地域福祉活動の議論を、地域福祉の計画的推進との関連から論じていくことにする。

改めて説明するまでもなく、社会福祉事業法から改正・改称された社会福祉法は、地域福祉の推進を図ることを目的として明確に位置づけられることになった。個々の条文においても、例えば社協が「地域福祉の推進を図る団体」として、また地域福祉の推進および支援のための「市町村地域福祉計画」および「都道府県地域福祉支援計画」の策定についての規定がある。この地域福祉計画に関して、その策定の指針を示す中で、小地域福祉活動の圏域や内容について具体化が進められていくことになる。

少しさかのぼると、1990（平成 2）年の老人保健福祉計画の策定義務化という状況の変化を受け、全社協は 1992（平成 4）年 4 月に「地域福祉活動計画策定指針」を策定している。その中では、圏域設定として、住民の立場から「区域」や「領域」を設定し、小地域（町内会・自治会、小学校区、中学校区等）や生活圏、交通圏など住民の生活にねざした身近な地域をあげている。さらに、同年 11 月に刊行した『地域福祉活動計画

策定の手引』では、市町村域を基本としつつも、人口規模の大きい地域や市町村の範囲の広い地域においては、住民の生活という視点から小地域（町内会・自治会、小学校区、中学校区等）を対象とした計画策定も考えられるとしている。この当時から、地域福祉計画においては、市町村を基本としつつも小地域を対象とした地域福祉活動や計画策定が企図されていたことがわかる。

社会福祉法において地域福祉計画は、行政計画として、地方公共団体が地域住民の合意を形成して、地域の実情に応じた地域福祉の推進に自主的かつ積極的に取り組むための一つの有力の手段として法定化された。これを受け、2002（平成14）年に社会保障審議会福祉部会は「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」を示している。この中の圏域に関する部分を以下に引用する。

○ 地域福祉計画は、市町村を単位として構想することが基本である。ただし、他の法定計画等との整合性の確保や個々のサービスの性格等にかんがみ必要に応じて圏域を設定することが考えられる。

○ また、地域福祉計画の策定に当たっては、事業の効率的な実施の観点から、複数の市町村が広域的に事業を実施する場合も含めて考える必要がある。

具体的には、人口、面積等が小規模な市町村においては、複数の市町村が合同して地域福祉計画を策定することは差し支えないこととするべきである。この場合において、個々の市町村が従来行ってきたきめ細かなサービスが引き続き実施されるよう配慮することが望ましい。

○ 人口規模の大きな市町村や相当の面積を有する市町村においては、地域福祉を推進するに当たり、管内を複数に分割する（例えば、政令指定都市における区単位）など、地域の実情を十分に汲み取って計画を策定することができるよう工夫することが望ましい。また、人口、地理的条件、交通等を総合的に検討する必要があるが、地域住民の生活に密着し、また、一定の福祉サービスや公共施設が整備されている区域を「福祉区」として、住民参加の体制を検討していくことも考えられる。

圏域についての考え方は全社協による「地域福祉活動計画策定指針」（1992年）と同様であるが、「政令都市における区単位」という圏域を例示したこと、および一定の福祉サービスや公共施設が整備されている区域を「福祉区」として設定したことが特徴的である。

圏域についての同様の見解が全社協からの報告にも見られる。2001（平成13）年、全社協の地域福祉計画に関する調査研究委員会の報告においては、「一定の福祉サービスや公民館等の公共施設が整備されている圏域を一定の「基礎圏域」として、福祉サービ

スや地域福祉活動への住民参加の体制を検討していくことが考えられる。具体的には、小学校区、中学校区あるいは自治会・町内会あるいは地区（校区）社協等が圏域の単位として考えられる」とある。

さらに2003（平成15）年に「地域福祉活動計画策定指針」を改めて示しており、ここでは、圏域や活動について具体的に例示されている。今日取り組まれている小地域福祉活動の実態や課題を丁寧に説明しているため、以下に関係する部分を全文引用する。

（1）基礎圏域（福祉区）の設定

○全社協及び「指針の在り方」においては、地域福祉を推進するにあたって一定の基礎圏域（福祉区）を設定する必要があるとしている。

○基礎圏域をどの範囲として設定するかについては、人口や地理的条件、歴史や生活文化、交通機関などさまざまな条件を総合的に検討する必要がある、ヒアリング調査を行った自治体においても既に地域に異なる複数の圏域の考え方がある場合には、その調整の難しさが指摘されていた。福祉分野においても、高齢者・障害者・児童といった区分や事業の種類によってさまざまな圏域設定の考え方が並存している状況にあり、さらに町内会・自治会や小学校区などの圏域とも調整を図る必要がある。

（2）基礎圏域における拠点施設

○具体的にはそれぞれ地域において最も適切な圏域を定め、それをベースに福祉サービスや地域福祉活動への住民参加を促進することが必要になると思われるが、ヒアリング事例にも見られたように、公民館や在宅介護支援センター、あるいはそれ以外の公共施設など何らかの中核となる拠点施設が整備されている地域を基本と考えていくことが有効だと思われる。

○拠点施設は、専門職が配置されるなどして地域内の相談・支援体制の中核（あるいは住民による活動のバックアップ機能の中核）となるとともに、例えば地区社協の事務所機能など住民自身の地域福祉活動の拠点になることが考えられる。

（3）サービスや居場所の共同化

○また、この基礎圏域内においては、サービスについては共同利用が基本となり、高齢者や障害者、児童などの区別なく自然に多様な住民同士が出会い、交流する場が作られる必要があると思われる。例えば障害を持つ子どもは療育機能を持つ地域から離れた通園施設で日中過ごすのが基本ではなく、障害を持たない子どもと同じ保育園に通い、同じサロンで過ごすなど、基礎圏域内ではあらゆる人が交じり合って動き、同じ空間、時間を共有することを重視する必要がある。

(4) 地域福祉計画を通じて圏域設定の調整をリードする

○各分野の圏域設定を見ると、特に障害者や児童の分野では圏域が大きく、昨今の制度改革でやっと市町村に施策が分権化されてきた状態で、小地域とはかけはなれた圏域設定である。

○専門的な対応が必要な場合には専門性の確保のためにある程度の広域設定を行う必要があるが、児童や障害者のニーズについて小地域レベルでの対応がないわけではなく、これまで意識されてこなかったためと考えられる。

○地域福祉計画においてこのような基礎圏域を設定し、個別計画にもこれを書き込むことで、そのためには、地域福祉の視点を浸透させ、総合化していくことがつながると思われる。また、狭い範囲での福祉分野にとどまらず防災や教育、まちづくりなど幅広い課題について共通する圏域設定となるよう、地域福祉計画が中心となって調整を図ることになると思われる。

この指針において新たに説明されたこととしては以下の点があげられる。

- 高齢者・障害者・児童といった区分や事業の種類によってさまざまな圏域設定の考え方が並存しているが、これらの圏域とも調整を図る必要がある。
- 公民館やそれ以外の公共施設など何らかの中核となる拠点施設が整備されている地域を基本に考えていくことが有効である。
- 拠点施設は、専門職が配置されるなどして地域内の相談・支援体制の中核となるとともに、例えば地区社協の事務所機能など住民自身の地域福祉活動の拠点になることが考えられる。
- この基礎圏域内においては、サービスについては共同利用が基本となり、高齢者や障害者、児童などの区別なく住民同士が出会い、交流する場が作られる必要がある。
- 狭い範囲での福祉分野にとどまらず防災や教育、まちづくりなど幅広い課題について共通する圏域設定となるよう調整する必要がある。

6 小地域福祉活動の実践活動例からの分析

前節で示した地域福祉（活動）計画の策定指針が策定される以前から、いくつかの先進的な地域において、小地域福祉活動が重点的に取り組まれている。代表的な例としては、宮崎県都城市、島根県松江市、三重県伊賀市などがあげられる。

都城市では、市町村合併前の旧都城市において、11の中学校区を「地域福祉圏域」として、それぞれに「地区策定委員会」を組織し、地区ごとに計画を策定し、それを全市としての計画にボトムアップの方法で策定している。

松江市では同様に、市町村合併前の旧松江市において、21の小学校区すべてで組織化されている地区社協が中心となって「地区地域福祉活動計画」を策定し、やはりボトムアップの方法で全市として地域福祉計画を策定している。また、各地区の拠点としては公設自主運営方式の公民館が設置されていることが特徴的である。

伊賀市では、5層からなる圏域を設定している。すなわち、第1層「全市」：市全域、第2層「地域福祉圏域」：旧市町村単位（6か所）、第3層「福祉区」：住民自治協議会を中心にした単位（38か所）、第4層「自治会・区」：自治会や区、地区社協等の単位（295か所）、第5層「組・班」：近隣の見守り等の基礎的単位（3,300か所）である。それぞれの圏域において、適切な活動内容や対象者等が位置づけられている。

これらの先進的な取り組みの詳細については、参考文献として示している著書等を参照していただくことにし、ここでは、これらの地域の活動を踏まえた研究を行い、厚生労働省から公表された報告書「地域における「あらたな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―」についてみていくことにする。

この研究会は、「地域社会で支援を求めている者に住民が気づき、住民相互で支援活動を行う等の地域住民のつながりを再構築し、支え合う体制を実現するための方策」について検討するため、厚生労働省社会・援護局の求めに応じ2007（平成19）年10月に設置され、2008（平成20）年3月にその報告書を公表している。以下、小地域福祉活動に関する部分を引用する。

IV. 地域福祉を推進するために必要な条件とその整備方策

（中略）

3. 適切な圏域を単位としていること

○ 地域福祉活動では、地域に生活する住民にしかみえない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題に取り組むことになる。したがって、地域福祉の活動は自ずとそのような課題がみえるような、小さな圏域を単位として行われることになる。地域の生活課題を発見するためには、いわばお互いに顔の見える環境づくりが必要であり、それができるような圏域が自ずと地域福祉活動の圏域となる。

○ 住民の地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、市町村の中で重層的に圏域が設定され、例えば、

- (1) 班、組といわれるような近隣の単位で見守り等の活動
- (2) それよりも大きな圏域である自治会・町内会の単位でサロン活動や防犯・防災活動
- (3) さらに大きな圏域である校区で、地域福祉に関わる者の情報交換や連携の場（プラットフォーム）の設定、住民の地域福祉活動に対する専門家による支援、地域福

祉計画の作成や市町村地域福祉計画作成への参画

- (4) さらに市町村の支所の圏域、そして市町村全域と圏域が広がるにつれて、より専門的な支援や公的な福祉サービスの提供、広域的な企画、調整

といった活動が行われている例がみられる。そして、最も身近な圏域で発見された地域の生活課題が、より広い圏域で共有化され、対応の検討を通して新たな活動の開発につながっている。

- なお、ここに挙げた考え方は単に一つの例であって、圏域設定の考え方は一つではなく、都市部であるか、農村部であるかによっても異なり、また、自治会・町内会の単位がより具体的な活動を行う圏域となる場合もある。

- 以上、住民の地域福祉活動の圏域として市町村内の圏域について論じてきたが、問題領域によっては市町村レベルで対応できない事例も考えられる。例えば、難病の例などのように、市町村レベルでは対象者の数が少なく、また、高い専門性が求められることから、いわゆる二次医療圏や都道府県単位での対応が必要な場合である。

4. 地域福祉を推進するための環境

(情報の共有)

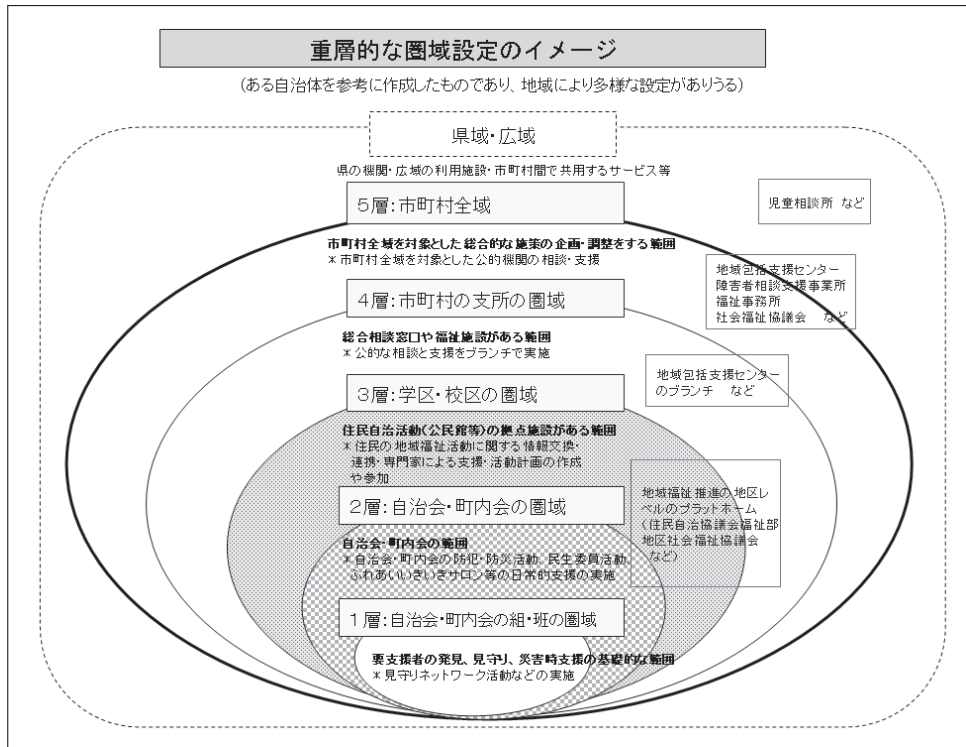
- 地域で発見された生活課題を解決につなげていくためには、関係者間で情報が共有されることが重要である。

- 地域福祉活動が活発に行われている地域をみると、地域福祉の圏域の各段階で、地域福祉に関わる者のネットワークが形成され、地域の生活課題の情報が共有されている。身近なレベルの圏域においては、地域の要支援者を支えるため、隣人・友人やボランティア、民生委員などによる情報共有が行われ、専門的対応が必要な事例については、より広域的な圏域でのネットワークで共有され、公的な福祉サービスにつながることが行われている。

- このような情報共有を行うネットワークは、後ほど述べる地域福祉のコーディネーターによって形成が促進されることが期待される。

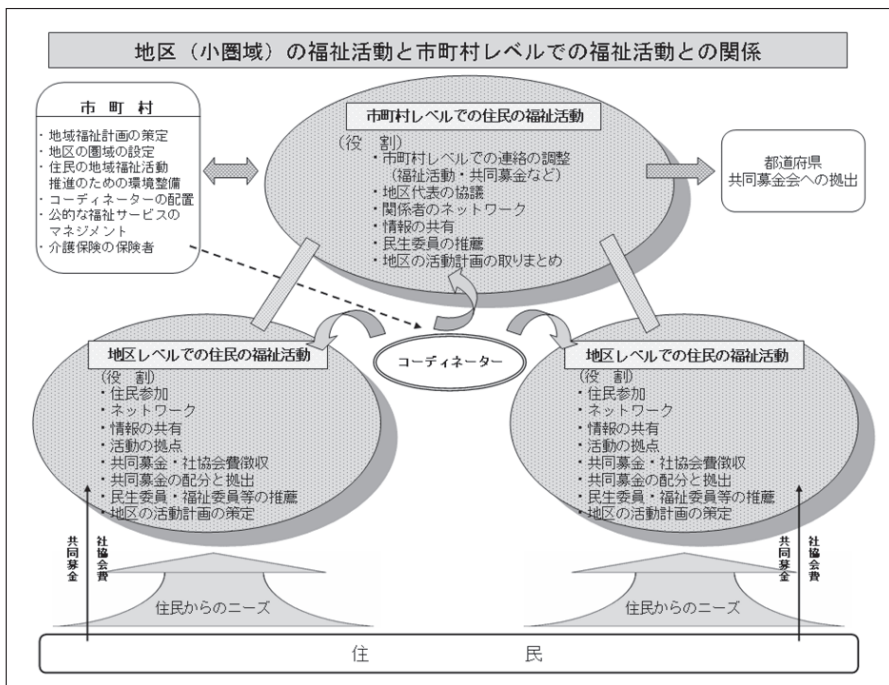
加えて、「重層的な圏域設定のイメージ」と「地区（小圏域）の福祉活動と市町村レベルでの福祉活動との関係」について図（図 1、図 2）が示されている。

図 1 重層的な圏域設定のイメージ



出典：厚生労働省「地域における「あらたな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―」別紙 2

図 2 地区（小圏域）の福祉活動と市町村レベルでの福祉活動との関係



出典：厚生労働省「地域における「あらたな支え合い」を求めて―住民と行政の協働による新しい福祉―」別紙 2

この報告において小地域福祉活動について新たに示されたこととしては、以下の点があげられる。

- 地域福祉活動では、地域に生活する住民にしか見えない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題に取り組むことになるため、自ずと小さな圏域を単位として行われることになる。
- 住民の地域福祉活動が活発に行われている地域では、市町村の中で重層的に圏域が設定されており、各段階の圏域において取り組むのに効果的な役割・事業がある。
- また、そのような地域では、各段階の圏域において、地域福祉にかかわる者のネットワークが形成され、地域の生活課題の情報が共有されている。
- このような情報共有を行うネットワークは、地域福祉のコーディネーターによって形成が促進される。

Ⅲ 小地域福祉活動の目的・構成・機能

前章における小地域福祉活動に関する社協の取り組み、福祉コミュニティ理論との関連、地域福祉計画策定における位置づけの歴史からの考察を踏まえ、筆者による見解を加えて、小地域福祉活動の目的、構成、機能についてここでまとめることにする。

(1) 目的

地域福祉の推進においては、その基本的な圏域を市町村のレベルに設定するが、地域特性によっては、その圏域では適切な課題把握や支援が困難な場合があるため、一定の基礎圏域を設定し、そこでの地域福祉活動を通して、より住民ニーズに即した地域福祉を実現させる。

(2) 構成

小地域活動を行う圏域の設定については、その地域の人口、歴史や生活文化、地理的条件、交通等のほかに、①地域福祉活動を行う基盤組織の状況、②通学圏等の既存の圏域との調整、③福祉サービスや公共施設が整備されている区域、④拠点となる何らかの施設の存在などの観点から総合的に検討する。

①については、地域福祉活動を行う基盤組織としては地区社協またはそれに代わる組織があげられ、この組織を中心に、町内会・自治会、民生委員等の既存の住民組織との連携が可能な圏域を検討する。

②については、①との関連であるが、通学圏としての小学校区・中学校区、町内会・自治会などの地域組織及びその連合会の範囲、民生委員の担当区域など、既存の区域と

の調整も必要となる。

③について、圏域には、福祉サービスの利用圏という側面があり、特に福祉分野においては、高齢者・障害者・児童といった区分や事業の種類によってさまざまな圏域設定が並存しているため、各種サービスの適用範囲を考慮する必要がある。

④については、公民館や地域包括支援センターなど中核となる何らかの公共施設が整備されている地域を基本に考えることが有効となる。その拠点施設においては、専門職が配置されるなどして地域内の相談・支援体制の中核となるとともに、地区社協等の基盤組織の事務所機能など、住民による地域福祉活動の拠点になることが考えられる。逆に考えれば、圏域設定の結果、拠点施設の整備が不十分であれば、その創設を検討しなければならない。

また、圏域設定は重層的な構造をとることが有効であり、最も身近な圏域から、市町村レベルまで、各圏域ごとに①～④を考慮して設定する必要がある。

このような圏域設定が小地域福祉活動の基礎的な要素となるが、形式的に設定されていればよいわけではなく、その圏域ごと、特により住民に身近な小地域における、「コミュニティ意識」というような、自発性・主導性、および共通の価値観や課題意識をもって活動・参加を行う住民の存在が、重要な構成要素となる。

(3) 機能

① 住民ニーズや地域課題の把握

地域福祉活動においては、地域に生活する住民にしか見えない生活課題や、身近でなければ早期発見しにくい課題、日々変化する福祉ニーズを発見・把握することが重要であり、小地域による話し合いや調査活動、および見守り活動などの実践を通してそれが可能となる。

② 関係者のネットワーク形成

地域福祉においては、要支援者を支えるためのネットワークの形成が課題となるが、小地域における話し合いやその他の活動を通じて、住民、ボランティア、民生委員や、社会福祉の施設・機関の専門職員間のネットワークが形成しやすくなる。またそのネットワークによって情報が共有されることにより、より広域的な圏域との連携、広域的なサービス創設といったことへもつながりやすくなる。

これは、地域福祉のコーディネーターという専門職員を設置することによってより有効的に機能することになる。

③ 地域福祉活動の実践主体

小地域福祉活動における住民・団体は、課題の抽出、情報共有というだけでなく、自らがその実践主体となることも重要な機能である。特に制度的な対応が困難となる日常生活上の困り事や、その圏域特有の課題などに対して、その機能が有効に働く。また、それによって新たな事業やサービスの創設へとつながっていく。

④ 住民同士の交流・コミュニケーション

地域にはひとり暮らし高齢者など孤独になりがちな住民がいたり、人間関係が希薄な地域が存在するが、小地域福祉活動を通じて、人びとを結びつけ、つながりを作ることが可能となる。このつながりが、コミュニティ意識を醸成させ、また課題発見・共有、活動実践へと結びつける重要な要素となる。

特に小地域における交流・コミュニケーションについては、高齢者、障害者、児童などの区別なく自然に多様な住民同士が出会い、交流する場をつくることが可能であり有効である。

⑤ 地域福祉計画策定への住民参加

地域福祉計画の策定においては、住民による主体的な参加が求められるが、小地域福祉活動が機能していれば、その策定への参加が容易になる。日常的な活動を通して、地域課題を把握することができ、また住民の地域福祉への主体性を醸成できる。さらに、圏域ごとの計画策定が可能となり、それを集約する形で市町村レベルでの計画策定を行うことができる。

IV おわりに

本論の目的は、今日における小地域福祉活動の目的、構成、機能を明らかにすることであったから、これについては前章で示した通りである。ここでは、筆者の主な研究テーマとの関係性や、今後の研究課題についての考察を加えたい。

「はじめに」で述べた通り、今回小地域福祉活動を取り上げたのは、住民への福祉サービスに関する情報提供という議論において、個別的に専門的な相談窓口やサービス・コーディネートを行うシステムだけでなく、また一般的・広範的な情報提供活動だけに頼らない、中間的な相談・情報提供の仕組みを考えた際に、小地域福祉活動における日常的・対面的なコミュニケーションを通しての、緩やかな情報提供が有効なのではないかと考えたからである。

この観点から、改めて小地域福祉活動の機能を見てみると、情報活動に関するものが多いことがわかる。①住民ニーズや地域課題の把握、②関係者のネットワーク形成、④

住民同士の交流・コミュニケーション, ⑤地域福祉計画策定過程への住民参加といった機能は, 住民ニーズや地域課題に関する情報の収集から, その共有, そして計画策定へ結びつけるというように, 地域福祉における情報活動の一連の流れに沿ったものである。

今後の研究においては, このような小地域における情報活動を中間に位置づけ, 広域的・専門的な制度・サービスに関する相談・情報提供活動, またその逆の地域的・個別的な住民ニーズから専門的支援・サービスの実現に結びつける情報集約, その両方を可能にするようなシステム構築を課題として研究を進めていくことにする。

〈引用文献〉

- 1 小平隆雄「利用者本位なサービス情報提供の理論と実践事例—住民参加, 総合相談窓口によるシステム構築」『田園調布学園大学紀要』第3号, 田園調布学園大学人間福祉学部 2009 年
- 2 野口定久「サービス保障の種類と特質」仲村優一・一番ヶ瀬康子・右田紀久恵監修, 岡本民雄・田端光美・濱野一郎・古川孝順・宮田和明編集『エンサイクロペディア社会福祉学』中央法規 2007 年 495 ページ
- 3 秋元美世・藤村正之・大島巖・森本佳樹・芝野松次郎・山縣文治編集『現代社会福祉辞典』有斐閣 2003 年 236 ページ
- 4 マレー・G・ロス (岡村重夫訳)『コミュニティ・オーガニゼーション—理論と原則』全国社会福祉協議会 1963 年
- 5 山本主税・川上富雄編著『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規 2003 年 29 ページ
- 6 岡村重夫『地域福祉論 新装版』光生館 2009 年 65 ~ 101 ページ (原著:『社会福祉選書①地域福祉論』1974 年)
- 7 三浦文夫「コミュニティと社会福祉」青井和夫・三浦文夫編集『社会福祉の現代的課題—地域・高齢化・福祉—』サイエンス社 1993 年 54 ページ
- 8 全国社会福祉協議会編集『在宅福祉サービスの戦略』全国社会福祉協議会 1979 年 100 ~ 113 ページ

〈参考文献〉

- 山本主税・川上富雄編著『地域福祉新時代の社会福祉協議会』中央法規 2003 年
- 山田宜廣『住民主導の地域福祉運営』筒井書房 2009 年
- 井岡勉監修, 牧里毎治・山本隆編集『住民主体の地域福祉論—理論と実践』法律文化社 2008 年
- 武川正吾『地域福祉計画—ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣 2005 年
- 永田祐「市町村合併における小地域の「自治」と地域福祉計画—三重県松阪市と宮崎県都市の事例から」『地域福祉研究』No.37, 日本生命済世会 2009 年
- 上野谷加代子・杉崎千洋・松端克文編集『松江市の地域福祉計画—住民の主体形成とコミュニティソーシャルワークの展開』ミネルヴァ書房 2006 年
- 原田正樹監修, 伊賀市社会福祉協議会編集『社協の底力—地域福祉実践を拓く社協の挑戦』中央法規 2008 年
- 夏刈康男・松岡雅裕・仲川秀樹『人間生活の理論と構造』学文社 1999 年
- E・カツツ&P・F・ラザースフェルド, 竹内郁郎 (翻訳)『パーソナル・インフルエンス—オピニオン・リーダーと人びとの意思決定』培風館 1965 年
- 田崎篤郎・児島和人編著『マス・コミュニケーション効果研究の展開 改訂新版』北樹出版 2003 年